

Parte I - Análise sócio-organizacional e problemática da burocracia

Violência, controle social e polícia no Brasil

Ivone Freire Costa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

COSTA, IF. Violência, controle social e polícia no Brasil. In: *Polícia e sociedade: gestão de segurança pública violência e controle social* [online]. Salvador: EDUFBA, 2005, pp. 85-108. ISBN 978-85-232-1219-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Violência, Controle Social e Polícia no Brasil

A partir dos anos 60, a violência urbana tornou-se um fenômeno social generalizado. Contudo, suas causas e manifestações diferem de um país para outro. Entre os franceses, por exemplo, ela está centrada na desconfiança das instituições e na falta de civilidade, que são dois dos principais fatores explicativos do sentimento de insegurança nesse país.

Body-Gendrot

Outrora o silêncio; hoje, denúncias abertas dos comportamentos violentos, convivendo com outro tipo de silêncio, porque há um modo de estar em silêncio que corresponde a uma relação de materialidade simbólica. A primeira situação, do silêncio, configura caso de violência conjugal e dos maus-tratos infantis. Nas sociedades modernas, o poder das imagens e a sub-informação influenciam sobre a apreensão desse fenômeno (MICHAUD, 1998). A segunda das denúncias, em muitos casos, são as formas de o silêncio se colocar na relação do dizível, que corre o risco de não saber se deslocar entre o dizer e o não dizer (ORLANDI, 1990). Tais comportamentos de determinados segmentos sociais se expressam no medo da fala e na lei do silêncio do mundo da contravenção social (ENRIQUEZ, 1990). O silêncio não é o nada, não é o vazio sem história; ele é significativo, garantia do movimento de sentidos. Sempre se diz algo a partir dele (ORLANDI, 1997).

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi, em 50 cidades brasileiras, mostra a criminalidade citada em 40 municípios como um dos três problemas que mais preocupam a população. Em 20 cidades, o crime se apresenta como principal problema.

Outra pesquisa revela que, por medo de se envolver em confusão, uma multidão de brasileiros, estimada em 15% da população, evita conversar com estranhos e até mesmo com vizinhos. Esses dados fazem parte de uma pesquisa encomendada pelo Ministério

da Justiça, com 1.600 pessoas em dez capitais brasileiras, com objetivo de avaliar o impacto da criminalidade na população.

O Brasil tornou-se o terceiro maior mercado de carros blindados do mundo. Perde apenas para a Colômbia e o México. Em 1997, a frota de blindados era de um para cada 20.000 veículos em circulação no país. Passado apenas três anos, quintuplicou-se o número de firmas especializadas em blindagem no Brasil, dobrando a frota de veículo com essa proteção. Os novos filões são os consórcios para atender à classe média alta. É possível blindar um carro a partir de mil reais por mês.

Das análises até então produzidas no Brasil sobre a questão da violência,¹ nenhuma delas desconhece a força que os fatores socioeconômicos lançam na sua produção.

Quando se fala em violência, do que se está falando?

Diferentes Abordagens sobre a Violência e o Controle Social

Dentre as várias compreensões sobre a violência, destaca-se a compreensão do fenômeno enquanto efeito macro-sociológico da *anomia*;² como um fenômeno bio-psico-social, e ainda como um fenômeno cultural, estrutural e político.

Michel Maffesoli (1998) analisou o fenômeno da violência na sua totalidade e como um fenômeno de efeito macro-sociológico da anomia. Apoiando-se em Max Weber, explorou os aspectos da violência no laço social político e a noção de força e de poder. Segundo o autor, essa noção contém um domínio ou submissão, até mesmo uma domesticação da violência. Afirma que “[...] uma mesma relação de dominação está contida na coerção que impele os sujeitos sociais a aderir a certos valores.”

Para ele, são três as formas concretizadas da violência: violência monopolizada; violência anômica e violência banal.

Em relação à violência monopolizada, esclarece que seria aquela praticada por uma estrutura ampla e plural: o Estado e a tecno-estrutura. É intitulada de violência totalitária. É a violência dos poderes instituídos que se generaliza, hoje em dia, numa forma de controle social panóptico. Este tipo de controle foi originalmente estudado por Foucault (1989), com base no modelo de J. Bentham, cuja matriz foi inspirada no Jardim Zoológico de Versailles, à época de Luis XIV.

De entre os efeitos mais importantes desse modelo está o de induzir no detento de um estado consciente e permanente da visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder. Esse mecanismo, ao mesmo tempo em que automatiza, desindividualiza o poder.

A violência monopolizada funda-se na aparelhagem cujos mecanismos internos produzem a relação na qual se encontram presos os indivíduos, e não no próprio indivíduo. Desse modo, segundo Foucault (1989), não é necessário recorrer à força para obrigar o condenado ao bom comportamento, o louco à calma, o operário ao trabalho. E ainda que a relação existente entre os métodos punitivos e o poder fique demonstrada nas transformações dos métodos punitivos, a partir das maneiras de pensar, agir e dominar o corpo se constrói uma história comum das relações entre poder e métodos.

Em relação à violência anômica, Michel Maffesoli (1988, p.153) revela que esta é a forma de violência que se concretiza em positiva e banal. A violência anômica positiva insurge-se, mas propõe um novo sistema de valores a exemplo de dissidência política, cultural e religiosa. A violência banal, ao contrário, representaria uma violência negativa, do tipo dos furores urbanos, incêndios, arrombamentos de fechos e de máquinas, lutas corpo a corpo. Essa violência pode ainda modular-se em formas mais dúplices da vida social, como ritos de inversão, carnaval, orgias, riso, humor. Seria aquela totalmente efervescente e pronta a metamorfosear-se em anomia positiva (XIMERRAS,1997).

Sob outra perspectiva, ele vê a violência como uma construção política resultante de jogos de interesse na vida social (ESPINHEIRA, 2000). Chama a atenção para os bairros pobres destituídos da mediação institucional, onde se instalam núcleos de marginalidade legal, pessoas ou grupos transgressores, ou se desenvolve uma reação direta e proporcional à força transgressora no sentido de inibi-la, e no caso de não haver possibilidade de esboçar uma reação proporcional, ou mesmo um meio de neutralizar a força agressora, observa-se a estratégia de subordinação tática decorrente do medo, o que orienta a auto-preservação.

Em lugares canônicos em que a violência é banalizada, impera a lei do silêncio, o que equivale à instauração de um consenso de impunidade, situação absolutamente indesejável, embora seja praticada como recurso externo diante da insegurança social institucionalizada pelo Estado omissor.

A omissão do Estado é, em si mesma, uma das expressões da violência e, ao mesmo tempo, a internalização no aparato da Segurança Pública, de práticas transgressoras e criminosas. O Estado não é omissor apenas nas comunidades, mas é, sobretudo, também na prática da impunidade frente a crimes cometidos por agentes do sistema legal. Isso leva o cidadão a uma tomada de ação, após não receber da Polícia o recurso necessário para os seus problemas. Aliás, recebe um problema a mais, já que quando a ela precisa recorrer em última instância, não obtém a solução que buscava.

Muito freqüentemente, policiais exercem funções externas a seus papéis legais, como segurança em casas comerciais e outros serviços, e não raro, são envolvidos ou se envolvem com a transgressão e com o crime organizado. Dessas vinculações resultam os grupos de extermínio, os quais elevam substancialmente as estatísticas de assassinatos, de desaparecimento de pessoas, sobretudo de adolescentes, nos bairros em que a precariedade social constitui a característica preponderante.

Nas páginas policiais dos jornais da cidade de Salvador são freqüentes os seqüestros noturnos de pessoas que são levadas para execuções sumárias. Casas sendo arrombadas ou pessoas que anunciando-se como policiais constituem atitudes praticadas amiúde na cidade. Quando corpos são encontrados, e quase sempre nos mesmos lugares, denominados de local de desovas, a identidade é conferida e verifica-se a existência de registro ou passagem da vítima em delegacia. É como se houvesse um entendimento tácito de que o reincidente pudesse ser eliminado, enquanto aquele outro, sem passagem pela Polícia, foi de fato, assassinado, com toda a carga legal e moral que a sociedade tem em relação a esses acontecimentos.

Os grupos de extermínio consideram natural eliminar os que classificam como marginais, reincidentes, ou aqueles ferreteados de *pé de chinelo, nóia*, enfim, os que sujam a barra de determinados lugares, como os que praticam pequenos furtos, arrombam casas residenciais e comerciais, e ainda vendem ou consomem craque. Esses tipos não se intimidam com a ação policial, são pertinazes, obstinados e dão trabalho à Polícia, afastam clientes do comércio e abusam da sorte. Diante de tantos incômodos, o que lhes resta é a eliminação, quando possível, o desaparecimento definitivo.

A cultura da violência estabelece códigos extremamente cruéis. Se a própria vítima, seus familiares e amigos sofrem com a violência que os atinge diretamente, a vizinhança e mesmo a opinião pública mais geral vão se sentir mais aliviadas e tratam de justificar a dura sentença, argumentando que *marginal tem que morrer mesmo*. Essa forma disseminada de pensar e de sentir, ainda que desesperada, traumática, opera como reforço do campo de impunidade que encobre, não investiga e, mercê disso, estimula o extermínio a título de justiça e seus executores como justiceiros.

A sociedade brasileira oferece aos pobres a pobreza e o que há de mais mesquinho, de mais provisório e precário. Em contrapartida, encara-os como problema social, esquecendo-se, talvez, de que grande parte de tal situação foi provocada por ela própria. Por outro lado, parece que esses eternos sofrendores de todos os tempos – e de todos os hemisférios, é bom lembrar – estão sempre a cobrar de quem confortavelmente vive, mesmo do Estado, soluções para suas vicissitudes. De qualquer forma, a elite brasileira em geral, e o Estado em particular, atribuem aos pobres a responsabilidade pela própria indigência. Em outros termos: reduzem as condições históricas estruturais à responsabilidade pessoal desses desamparados pela sorte, e, assim, mais confortavelmente, desprezam e excluem a inépcia. Sob essa perspectiva, a pobreza é vista como uma doença que urge ser segregada, já que para ela não há cura.

A violência, e no seu rastro o homicídio, não constituem direta e necessariamente uma consequência da pobreza; nem é tampouco uma reação natural de pessoas originalmente pobres. Ela pode ser entendida como resultado de uma política econômica destituída de compromisso ético, em que a elite e o Estado se furtam a resolver o problema da distribuição de renda e da prestação de serviços fundamentais para a vida humana.

A violência, portanto, é vista como uma construção política, resultado do confronto de jogos de interesses na vida social. Na visão de Gey Espinheira (2000, p.37-38), o monopólio do uso da força limitado ao Estado, que, não raro, extrapola para o uso da violência, é o que desencadeia reações também violentas e em escala crescente: criminosos se antagonizam, disputam territórios para o jogo, para o tráfico de

drogas; eliminam outros transgressores, considerados *sujeiras*, estabelecem regras de vida, impõem o medo e, eventualmente, o terror.³

É importante identificar essas categorias de criminosos, pois neles está presente o caráter de extermínio, embora cada uma atue dentro de suas especificidades. Os *justiceiros* são criminosos que se posicionam no mercado da ilegalidade como eliminadores de pessoas que comprometem uma determinada área, geralmente comercial, com freqüentes ações de furtos e roubos, consumo e/ou tráfico de drogas, além de outras formas de perturbação da ordem vigente. As vítimas desse grupo de extermínio são predominantemente crianças, adolescentes e jovens adultos. Entre os *justiceiros* estão muitos daqueles contratados como segurança de ruas e zonas comerciais; seguranças de traficantes de drogas que cobram dívidas, *queimam* ou *apagam arquivos perigosos*, na linguagem policial, que protegem *territórios* e que servem a seus patrões, sobretudo, em relação aos reincidentes, face à omissão e/ou incapacidade da Polícia ou de outros sistemas legais de controle social.

De um modo geral, pode-se dizer que a violência é produto de uma sociedade desigual, onde o Estado se omite das próprias responsabilidades sociais. Tal visão é também referendada por Enriquez (1990), quando este chamou a atenção para as questões orientadoras do vínculo social, demonstrando que o medo da sociedade é produto da violência produzida exatamente por este tipo de sociedade.

A Polícia legitimada pelo Estado no uso da força para a solução de conflitos e para a repressão às transgressões utiliza freqüentemente a violência como meio legal de ação, o que acaba resultando numa elevada proporção de mortes, decorrentes de intervenções legais, aproximando-se ao número de crimes atribuídos aos grupos de extermínio.

A cultura da violência é reforçada pela falta de controle dessas situações conflituosas, quando a vida humana parece ter pouco ou nenhum valor, dando a entender ser mais econômico eliminar pessoas do que acionar quaisquer outros mecanismos de mediação. Pode-se, assim, falar de uma economia política de crime, tanto para o sistema institucionalizado de segurança pública, como para organizações clandestinas do crime organizado, ou mesmo de matadores profissionais autônomos, a serviço de seus clientes. A banalização

da morte contamina os indivíduos e o assassinato torna-se uma medida eficaz para a superação dos mais diversos conflitos.

Eis porque a violência é entendida, tanto na visão de Enriquez como na de Espinheira, como uma construção política resultante de jogos de interesses em confronto na vida social, multifacetada e complexa.

Por muitos anos, segundo Falcão (1998) a questão da violência urbana no Brasil foi aprisionada por enfoques que pouco contribuíram na busca de soluções para os graves problemas de insegurança de vida na nossa sociedade.

Estes enfoques moldaram, segundo ele, o debate sobre a violência no país e os planos de ações dele decorrentes. Ao longo do tempo, mostraram-se insuficientes. A violência aumentou e este resultado tornou-se frustrante para todos. A insuficiência dessas concepções no tratamento da violência urbana, que se fundaram ora nos aspectos sócio-estruturais, ora na perspectiva do reaparelhamento da Polícia, e ora da cidadania como protesto, denominadas respectivamente como *do exclusivismo* e da *cidadania como protesto*, podem ser sistematizadas da seguinte forma:

Na perspectiva do exclusivismos, entre suas possibilidades, o combate à violência seria reduzido exclusivamente a uma:

- A violência como exclusivo subproduto da perversão socioeconômica: pobreza, analfabetismo, marginalização social, desemprego. Nesta visão, a violência seria o destino inexorável;
- A violência como exclusivo subproduto da patologia individual. Assim, seria necessário o aumento de recursos financeiros e o reaparelhamento da Polícia repressora.

Ainda nessa perspectiva – dos exclusivismos, – combater a violência exigiria mudar antes a estrutura socioeconômica do país. Mas sendo esta uma tarefa de longo prazo, enquanto ela não ocorre, a solução de curto prazo inexistiria. A segunda hipótese seria, exclusivamente, baseada no aumento de recursos financeiros e no reaparelhamento da Polícia repressora, dotando-a de mais metralhadoras, carros, equipamentos e, um maior e mais bem treinado contingente policial. A consequência imediata dessa visão é a constatação de que, a longo prazo,

os recursos maiores seriam sempre paliativos e insuficientes, se não se considerar como ponto fundamental o combate à iniquidade social. Convivem, pois, no enfoque dos exclusivistas, duas posições claramente dicotômicas. A primeira adia o combate à violência para depois da superação da injusta estrutura socioeconômica. Trata-se de uma solução de longo prazo. Sem pretender, reduz o infrator a um cidadão apático, sem vontade, incapaz de perceber a si mesmo e de se responsabilizar por seus atos. A violência seria, portanto, seu destino inexorável, como um ser legalmente incapaz e, não raro, merecedor da tutela e da benevolência das autoridades. Para esta linha, portanto, a violência é exclusivo subproduto da perversão socioeconômica.

O enfoque no reaparelhamento policial reduz o combate à violência a um reforço do sistema repressor. É a perspectiva de curto prazo que reduz o infrator a mero meliante, internamente maligno e imune às deformações que o desespero da fome ou da ignorância, enquanto causas sociais, provocam em seu comportamento individual. Nessa perspectiva, a violência é exclusivo subproduto da patologia individual.

Tais posições partem de causas verdadeiras, sociais e individuais, embora ambas, por pretenderem ser as únicas, acabam por se excluírem mutuamente, tornando-se, uma ou outra, *exclusivismos autofágicos*. Na ambição de serem exclusivas, acabam sendo apenas insuficientes, revelando-se inconciliáveis as mudanças de estrutura e modernização do sistema. Antagônicas, partilham de igual frustração, não oferecem soluções criativas e duradouras, nem de curto nem longo prazo.

Nas últimas décadas, o enfoque na *cidadania como protesto*, também tem moldado o debate sobre os planos e as ações relacionadas com a violência no Brasil, levando todos a uma grande frustração.

A ideologia da segurança nacional, praticada no Brasil entre os anos 60 e meados dos 80, independentemente da avaliação política que cada um tem ou possa ter, deixou marcas profundas, marcas essas que existem acima de preferências individuais e que delinearam as relações entre Estado e sociedade, governo e comunidade, autoridade e cidadão.

O cerne dessa marca está na idéia de que o principal, e, por que não dizer, o único responsável pelo bem e pelo mal que aconteceu – e para muitos ainda acontece – neste país, é o Estado, é o governo, é a autoridade responsável, inclusive, pela violência. E isto é, infelizmente, a crença e a prática social, até hoje majoritárias, embora já se percebam alguns sinais de mudança. Em todo caso, o fato é que, por muitos anos, “[...] no Brasil se entendeu que exercer cidadania significava criticar o Estado, o governo e a autoridade. Era a cidadania como reclamação, como protesto.” Não obstante, cidadania é muito mais que rejeição, é muito mais que condenação, e quando ela se reduz a isso, se pratica uma espécie de neutralização parcial da própria cidadania.

O resultado foi claro. Ao poder excessivo do Estado super e supra-responsável, correspondeu a impotência da sociedade civil infra-responsável. Faces da mesma moeda. Faces da ausência de democracia. Diante da carência da cidadania no combate à violência reduzida à tarefa exclusiva dos governos, ela, a cidadania, se traduziu em quase um refrão: *si hay gobierno, soy contra!*

Tal atitude forjou práticas profundas e insuspeitadas, inclusive no dia-a-dia das profissões. A imprensa, por exemplo, não raramente reduziu o aumento da violência à ineficiência da Polícia. Os políticos, por sua vez, quase sempre se mostraram melhores nas denúncias de apoio a ofendidos do que na elaboração de uma eficiente legislação penal e social. E, os advogados, enfim, melhores sempre na crítica ao judiciário do que na formulação de uma aliança em favor de uma nova justiça. É como se o Brasil fosse melhor sendo contra do que a favor dele mesmo.

Falcão argumenta ainda que, à medida que a experiência democrática avança, mais que o desejo, com ela avança também uma consciência da necessidade de participação. Para ele é

[...] como se de repente houvesse a percepção de que a autoridade sozinha não resolve o problema da violência. E mais: a própria sociedade, antes ausente, começa a se ver como parte do problema. Entende agora que combater a violência é responsabilidade pública, antes de ser apenas responsabilidade governamental. (1998, p.9-12)

Todos sabemos que o interesse público é mais amplo do que o interesse governamental e reafirmando essa idéia Falcão diz: já não é possível ignorar que o interesse público é mais amplo que o interesse governamental.

Continuando, defende que numa democracia participativa, participar não é apenas criticar, reclamar e protestar, embora isso seja necessário, ainda que insuficiente. A cidadania plena implica também propor, inventar e apoiar. Ser contra e também ser a favor, inclusive do governo.

Participar é, ainda, assumir responsabilidades. Aliás, é esse o principal traço da maturidade democrática. Ora, como maturidade individual, também a democrática não se obtém de um momento para o outro. [...] Democracia não se recebe, constrói-se. [...] É antes fruto do tempo e de experiências acumuladas e refletidas. De erros e acertos. E, diria o poeta: um saber de experiências, feito. Vem com a idade [...] E, nossa democracia parece que ainda não chegou à mocidade.

Nessa reflexão, Falcão (1998) acredita que a solução está em reformar e reinventar as instituições do governo e da sociedade, encarregadas do combate à violência. Ele parte da premissa de que existe um lugar social onde se encontram estruturas e sistemas, o permanente e o conjuntural, o curto e o longo prazo, onde causas sociais mesclam-se com características individuais, sem se reduzirem umas às outras, ficando, assim, superada a visão dos exclusivismos. Este lugar é a instituição. Neste sentido, para ele “construir a democracia que queremos é, sobretudo, construir as instituições democráticas de que necessitamos”.

Essa forma de abordar o problema da produção da violência leva à crença de que as instituições reinventadas constituem o caminho para soluções suficientes e duradouras, soluções essas que reconhecem e valorizam a força dos fatores socioeconômicos na produção da violência urbana. Inclusive, entende como fundamentais as reformas estruturais na economia e o combate ao desemprego. Não adia, entretanto, o necessário reaparelhamento da Polícia, a melhoria salarial dos policiais, e aprimoramento da educação técnica e cívica dos policiais. Também não deixa de reconhecer a violência como problema ético e individual. Pune os cidadãos e os criminosos.

A sugestão de combate à violência, segundo Falcão, está centrada na construção ou na reconstrução das instituições brasileiras governamentais, públicas ou privadas, tanto as especializadas – como a Polícia e o judiciário – quanto as instituições econômicas e políticas. Ao fazê-lo, defende que “estaremos nos permitindo retomar o único caminho que nos conduzirá à paz cotidiana duradoura e justa, a partir da experiência e da esperança, ambas brasileiras” (ROUX, 1998, p.158).

Pensar a violência, a segurança e a Polícia, é pensar nas condições de possibilidades e nos limites de tolerância de uma sociedade democrática de conviver com a insegurança e criminalidade urbanas crescentes.

Conceito e Evolução do Significado Institucional da Polícia

Prosseguindo a discussão sobre a produção da violência e do controle social no Brasil, este tópico apresenta um breve histórico da Polícia, numa transição do controle exercido tradicionalmente através das oligarquias, para o exercício moderno do poder, através das instituições públicas, entre o fim da primeira e o início da última década do século XIX. Com isto, pretendeu-se ampliar o quadro referencial da problemática das instituições policiais no exercício da segurança pública.

Tanto no presente como no passado, a história das instituições policiais no país reflete a estrutura das relações de poder na sociedade brasileira. Em conseqüência, o papel da Polícia evolui de forma instável na conjuntura política brasileira, com grande parcela de poder, conforme o regime político e o contexto específico. Em decorrência disso, mudanças e reformas tornaram-se problemáticas, porque sob uma aparente flexibilidade, havia a ilusão de que a forma de organização democrática fosse diluir o arbítrio das práticas institucionais. Ao contrário, porém, acabou por consolidar as práticas repressivas da Polícia no Brasil. Essa continuidade deveu-se ao caráter próprio de suas funções de controle da ordem, contraditório em si com a paz e a tranqüilidade social.

A partir da escolha de diferentes abordagens e demarcações históricas é possível analisar as fases das configurações de poder políti-

co. Nesse livro, optamos por observar o legado histórico dos três séculos de colonização portuguesa, quando se consolidou no Brasil, o poder das oligarquias agrárias que estabeleceram o controle social através de vínculos pessoais e de parentela, Tudo isso ocorreu assente no trabalho escravo e na propriedade da terra, principal meio de produção de uma economia fornecedora de produtos primários.

Essa articulação de poderes locais permaneceu mesmo depois da Independência, em 1822, durante o regime monárquico, e após a extinção do trabalho escravo em 1888 e a instauração do regime republicano, em 1889. Nessas três demarcações, que traduzem o contexto histórico-político de inserção da Polícia no Brasil, é importante chamar a atenção que a partir da década de 1930, o Brasil vivenciou algumas oscilações e instabilidades políticas.

Em síntese, diferentes configurações de poderes políticos traduziram-se em diferentes recortes, da República: ditadura Vargas, democracia, regime militar, transição política e consolidação democrática, tudo isto dentro de um espaço dos trinta anos que a sociedade brasileira viveu intensamente.

Para melhor fundar essa análise, serão privilegiadas a definição, a estrutura e as competências da Polícia, nos marcos da Constituição da República Federativa do Brasil em vigor. Indicar-se-á também o sentido do seu conceito no decorrer da história do mundo civilizado, derivado do seu significado etimológico, conforme foram traduzidos na Idade Média, na moderna e seu significado mais restrito no início do século XIX.

Segundo consta no artigo 144 da Constituição da República Federativa (1988), em vigor, Polícia se constitui na: “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio;” exercida através dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpo de bombeiros militares. As competências destas unidades diferenciam-se, observando-se o critério de amplitude e natureza da ação.⁴

À Polícia Federal *cabe apurar infrações penais contra a ordem pública e social, cujas práticas tenham repercussão interestadual ou internacional*. Além disso, deve “prevenir e reprimir o tráfico ilícito

de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, sem prejuízo da ação fazendeira e de outros órgãos públicos e exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.” As Polícias Rodoviária e a Ferroviária *destinam-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais*.

As polícias civis e militares, neste trabalho tratadas simplesmente como Polícia, incumbem-se, respectivamente, “das funções de Polícia Judiciária e da apuração de infrações penais; às polícias militares cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.” Como forças auxiliares e reserva do Exército, constituem-se unidades subordinadas aos governadores dos Estados e do Distrito Federal.

Esta definição de Polícia não abrange o sentido do seu termo, cujo étimo derivou do primeiro significado de *conjunto de instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da cidade-estado*. O termo indicou, na Idade Média, a boa ordem da sociedade civil, da competência das autoridades políticas do Estado, em contraposição à boa ordem moral, do cuidado exclusivo da autoridade religiosa.

Na Idade Moderna, seu significado chegou a compreender *toda a atividade da administração pública*. Veio, assim, a identificar-se um Estado de Polícia com o que se designava um ordenamento em que toda a função administrativa era indicada com o termo de Polícia. Este termo voltou a ter um significado mais restrito, quando no início do século XIX passou a identificar-se com a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos. Tais perigos estavam representados nas ações e situações contrárias à ordem e a segurança pública.

A Polícia com tais funções, e como a conhecemos hoje, surgiu na Europa e nas Américas no final do século XIX, fruto dos temores das classes governantes quanto às ameaças à ordem estabelecida. *Polícia*, histórica e universalmente, foi instituída com o objetivo de controlar a ordem social e, com essa intenção, estabeleceu-se à priori, um quadro de dificuldades de sua atuação na sociedade, dado as contradições próprias entre ela e um ideal de sociedade, como espaço de “convivência harmônica e civilizada e o caráter próprio do controle social, função inerentemente contraditória, àquela perspectiva, em qualquer tipo de sociedade” (LASSERRE, 2002). Hoje existe, o con-

ceito de Polícia mais generalizado e universalmente traduzido, segundo Bobbio (2000, p.944) como:

Função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguardar a manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranqüilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.

Gênese Institucional da Polícia no Brasil

O aparato institucional da polícia teve início no Brasil antes da independência formal, quando a transferência da família real portuguesa para o país levou à criação da “Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, em 10 de maio de 1808” (HOLLOWAY, 1997, p.44). O modelo original baseou-se no francês, introduzido em Portugal em 1760. Nesse modelo, a Polícia era a responsável pelas obras públicas e garantia do abastecimento da cidade, além da segurança pessoal e coletiva, o que incluía a ordem pública, a vigilância da população, a investigação dos crimes e a captura dos criminosos.

As instituições policiais do tipo moderno no Brasil, assim como na Europa ocidental e em áreas historicamente relacionadas, surgiram durante a transição de século XVIII para o século XIX, que coincidiu aproximadamente com a difusão da ideologia liberal e a aplicação de mecanismos impessoais de coerção. A criação de instituições burocráticas, como a Polícia, para preencher o espaço público, associados a novos procedimentos judiciais, como a tortura pública, para o encarceramento disciplinar e como meio de punição, já foi muito bem analisada por Foucault, que vê todos esses mecanismos como resultado de uma sociedade carcerária ou disciplinada, onde se torna metáfora da condição do homem moderno.

Em sua gênese, as Polícias foram criadas para confrontar as *classes perigosas*, para controlar protestos das classes populares e preservar a estrutura social, e não apenas para combater o crime, ou promover as guerras contemporâneas contra o crime (PINHEIRO, 1998, p.181). Na sua evolução, porém, a Polícia, já na condição de aparelho do Esta-

do Nacional, assumiu a tarefa de proteger a propriedade e exercer controle sobre o comportamento público, o que na sociedade tradicional ficava a cargo de particulares. Teve início, assim, a função que será observada em toda a sua história.

Como a manutenção da paz é plena de contradições, por ter de preservar a tranquilidade das elites e das não-elites, pergunta-se: estaria nisso a dificuldade para se construir um conceito de imparcialidade da Polícia? A história da estruturação e do uso do poder pelas elites dominantes no Brasil colonial deixou um triste legado, fundado na dominação, na desigualdade social, na exclusão do poder político e no preconceito racial da grande maioria da população brasileira, conforme evidenciam os dados e informações tratadas a seguir.

A Organização Policial no Brasil-Colônia

Nos três séculos de regime colonial, mais precisamente entre 1500 a 1822, consolidou-se de forma definitiva o poder das oligarquias agrárias brasileiras, regido pela subjugação direta dos escravos e pelos vínculos de clientelismo. A Polícia, nesse período, sofreu várias mudanças organizacionais e de gestão, mantendo suas funções de controle da ordem social, seja reprimindo as rebeliões escravas, seja controlando o comportamento dos homens livres que ameaçavam a ordem instituída.

Segundo Boris Fausto (1995, p.44), o Brasil colonial compreendeu três períodos desiguais em termos cronológicos: da chegada de Cabral à instalação do governo geral, em 1549; da instalação do governo geral as últimas décadas do século XVII; e das últimas décadas do século XVII à independência em 1822.

Com poderes de ministro de Estado, o intendente decidia sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecia punições, mandava prender, levava a julgamento, condenava e supervisionava a sentença dos infratores. Em síntese, este cargo englobava os poderes: legislativo, executivo (de polícia) e judiciário.

Durante a colonização, não havia a estrutura de uma Polícia profissional e uniformizada, separada do sistema judiciário e das unidades militares. Como observa Holloway (1997, p.44) “as institui-

ções, em geral, foram estabelecidas sob o Código Afonsino de meados do século XV, o Código Manuelino do início do século XVI e o Código Filipino, do início de século XVII.”

Esses códigos representaram tentativas de ordenar o acúmulo multissecular de leis, decretos, práticas consuetudinárias e precedentes da antiga Roma e dos reinos visigóticos que sucederam ao domínio romano na península ibérica, bem como as práticas judiciais da inquisição Ibérica.

No período colonial, a organização da Polícia no Brasil obedece, inicialmente, ao imperativo da defesa da terra recém-conquistada. A primeira expedição, com objetivo de patrulhar as costas brasileiras, ocorreu em 1503. Somente em meados de 1533 aumentou a incidência de armadas de fiscalização e o estabelecimento de feitorias fortificadas. Embora fosse uma das preocupações do Reino a organização de forças para defesa nesta terceira década do século XVI, ela passa a ser tarefa particular dos capitães e donatários e dos grandes sesmeiros, no próprio resguardo de suas propriedades. Esse fato, segundo Boris Fausto, deve-se, principalmente, ao caráter fragmentário da ocupação, gerando problemas específicos de segurança em cada caso particular, não só decorrentes de ameaças externas como também de internas.

A partir de 1548, com a nomeação do primeiro Governador Geral para o Brasil, criou-se um contingente militar armado pela metrópole de 600 homens. O governador Geral assume o comando de todas as forças armadas da colônia. Os serviços de ordenanças, forças semi-regulares, de ordem privada e a cargo dos senhores de terra, com funções de defesa contra ameaças internas e externas, criaram prerrogativas de força e mando, fato este que irá contribuir para o fortalecimento das lideranças regionais (HOLLOWAY, 1997).

À medida que as cidades foram se tornando mais complexas, novas formas para suplementar o controle dos senhores sobre os escravos, e para estender esse controle às crescentes camadas sociais inferiores livres foram desenvolvidas. O novo Estado tratou de suprir essa necessidade, e o sistema policial, herdado do final do período colonial, evoluiu para reprimir e excluir aqueles segmentos da população urbana que pouco ou nada recebia dos benefícios que o liberalismo garantia para a minoria governante.

O sistema de controle construído e modernizado para fazer frente a virtuais rebeliões políticas ou de escravos urbanos foi mantido e ampliado, ainda que a razão original de sua existência tenha ficado comprometida com a consolidação política e o lento declínio da escravidão. Assim, o sistema de controle passou a cumprir novas funções, num contexto sócio-econômico cambiante, observando-se, porém, uma razoável continuidade em matéria de estrutura, atitudes e procedimentos. Nas palavras do próprio Holloway: – “Cumprir, pois, vigiar a conduta pública das pessoas propensas a violar as regras ditadas pela elite, bem como impor limites ao comportamento e reprimir as transgressões” (1977, p.47).

Uma diferença relevante que se consolidou na evolução das instituições coloniais para as nacionais foi o fato da nova organização ter um rudimento de burocracia administrativa que tornou o exercício do poder policial mais padronizado e eficiente. Tinha autoridade para julgar e punir pessoas, cujos delitos, de importância relativamente pequena, caíam sob sua jurisdição.

As hierarquias personalistas nunca foram abandonadas, nem completamente suplantadas pelo universalismo impessoal da cidade.

As referências à cidade do Rio de Janeiro devem-se ao fato de esta ser administrada diretamente pelo governo central que, mesmo apresentando certas características comuns com as Polícias de outros centros urbanos no Brasil, desenvolveu atributos especiais por ser a capital da nação, além do ministro da justiça manter-se pessoalmente à frente da administração da Polícia desta cidade, que naquela ocasião, refletia as idéias do grupo dominante na política nacional. O policiamento era ao mesmo tempo uma tarefa política e social da Polícia.

As Milícias do Império

Essas tarefas têm continuidade no período de transição institucional, resultante da independência política e que se estendeu de 1822 a 1832, quando as manifestações de rua se tornaram meios importantes para a articulação de reivindicações junto às autoridades constituídas. As classes inferiores só voltariam a se engajar em ações coletivas contra o sistema na década de 1880 e,

então a Polícia já estava preparada. Tudo indica que essa preparação se deu pela adoção da burocracia administrativa, como forma dominante de organização das atividades policiais, paralelamente e em resposta às necessidades das elites nacionais.

Durante o *boom* do café e a construção do Estado, no século XIX, a elite política desenvolveu um nível de segurança interna, visto como uma forma de controle repressor e flexibilidade necessária ao capitalismo agrário e comercial: o sistema precisava de certas liberdades para funcionar. Os que tinham dinheiro para investir, queriam liberdade para usar seus recursos como bem entendessem, sem temor de que um Estado absolutista limitasse suas opções ou confiscasse seu capital. Ao mesmo tempo, eles desejavam um ambiente seguro para seus empreendimentos.

Criou-se, portanto, um governo baseado nos princípios liberais. Mas, diferente das demais experiências burguesas modernizadoras, especialmente da Europa, no Brasil ela esteve pouco interessada com as questões da pobreza da força de trabalho. A elite agrícola manteve a escravidão como base produtiva da agricultura de exportação e continuou a controlar os segmentos livres, através da exclusão ou do clientelismo de cooptação.

As milícias, substituídas pela Guarda Nacional em 1831, não eram remuneradas e se constituíam de moradores que vestiam uniformes quando em serviço, portavam armas e recebiam algum treinamento dos oficiais regulares da força de Primeira Linha e, nas emergências, como na guerra contra o Paraguai, eram convocados para auxiliarem na defesa externa. As ordenanças de terceira linha eram constituídas por outros membros da comunidade que fossem livres, fisicamente aptos e do sexo masculino. Estes tinham que conseguir uniformes e armas por conta própria e pouco se fazia para treiná-los nas artes militares.

As milícias e, sobretudo, as ordenanças, não eram forças de combate, mas pelo fato de pertencerem a essas organizações, a maioria dos cidadãos livres de boa reputação (isto é, não caracterizado como criminosos, vagabundos ou outros desta mesma categoria) se identificava com o regime e com as forças da ordem. As unidades paramilitares tornaram-se importantes como agentes da administração

local. Esse sistema de clientelismo e controle social funcionou com certa regularidade somente nas capitais provinciais e em outras cidades importantes. Nas zonas rurais, a vontade do coronel local mantinha o controle da ordem social. A independência contribuiu para uma transição política conservadora, envolvendo mudanças institucionais gradativas. O problema seria como substituir as instituições com as quais a colônia funcionaria no interesse da elite comercial portuguesa, por mecanismos que fizessem a nova nação operar em favor da elite comercial brasileira e dos exportadores agrícolas e de atividades extrativas.⁵

Mas a escravidão nos centros urbanos administrativos e comerciais era diferente da escravidão no campo, e os não escravos das classes inferiores acarretavam problemas especiais em matéria de controle.

A Consolidação da Organização da Polícia na República

Em toda a existência da Polícia, há uma atuação do Estado visando a distinguir algo que até o século XIX mesclava as classes trabalhadoras e as classes perigosas. O objetivo, pois, era a integração das primeiras e marginalização das segundas.

A atuação da Polícia no Brasil desde o século XIX pode ser descrita como uma “[...] demarcação de fronteiras entre escravos e homens livres, cidadãos trabalhadores e grevistas, cidadãos honestos e criminosos, homens de bens e vadios”. Essa demarcação é freqüente no Brasil contemporâneo: produtores rurais e sem terra; moradores e sem teto; brancos e negros; crianças e jovens; meninos e meninas de rua; e menores criminalizados. Paradoxalmente, é a aquiescência das classes populares, da maioria das não elite em relação ao arbítrio do aparelho policial, é ela, dizia-se, que expressa (e exige, como as elites) a necessidade dessa demarcação em relação aos bandidos e aos criminosos.

O golpe militar de 1964, o período de transição democrática e o processo de consolidação da democracia marcam o século XX e o início do XXI. Os constituintes de 1988 não mudaram a estrutura policial, herança da ditadura. Ao contrário, cristalizaram as inovações do regime militar, como se verá, porque não havia um consen-

so nem no interior das elites, nem entre os representantes que, na maioria, originavam das não elites (PINHEIRO,1998, p.183).

Essa situação, segundo Paulo César Pinheiro, pode ser caracterizada hoje com os seguintes traços:

- Descompasso entre lei e práticas – há no Brasil um grande descompasso entre o texto constitucional, os princípios das convenções internacionais ratificadas pelo Brasil e o funcionamento efetivo da Polícia; esse descompasso pode ser visto através de práticas regulares, em todo o país, tais como: prisões arbitrárias, torturas e execuções sumárias;
- Diferenciação regional – sempre é precário falar da situação da Polícia, generalizando para todo o país; a situação varia de região para região, de estado para estado, entre o nível federal e o estadual; a Polícia deve, como o Judiciário e o Ministério Público, ser examinada diferentemente em cada região ou estado brasileiro, dadas as enormes diferenças de desenvolvimento humano; essas diferentes situações também poderiam ser consideradas, segundo um grau diferente de clientelismo, corrupção, nepotismo, ineficiência e carência de recursos; os efetivos são insuficientes e estão muito abaixo dos padrões desejáveis; os governos estaduais, as elites, as chamadas classes políticas na maioria dos estados, desde 1985, não se preocuparam em investir na segurança, não cuidaram da reforma das instituições, da formação dos policiais e de sua remuneração, salvo raras iniciativas;
- Ineficiência e má qualidade dos serviços prestados – a Polícia tem se pautado pela ineficiência, pelo arbítrio e pela má qualidade dos serviços oferecidos à população; não há controle de desempenho nem de produtividade, e as promoções na carreira são realizadas sem nenhuma relação com os serviços efetivamente prestados;
- Autonomia excessiva e ausência de controle externo – os governadores e também muitos secretários de segurança, exercem na realidade, somente um comando nominal nas Polícias; cada uma delas Polícias funciona de fato com uma enorme autonomia, apenas nomeia o cargo da direção superior;

- Conflitos entre as forças Policiais – não há comando de operação conjunto por território, e em todos os níveis de operação a duplicidade se repete (SOUZA, 1998);
- Incentivo ao uso de armas pela corporação – não há controle de uso dos armamentos e de munições pelas corporações; o recurso freqüente à violência ilegal combina com a obsolescência das armas e a inexistência de coletes à prova de balas leves;
- Disparidades salariais para as mesmas funções nos diferentes estados, e disparidades internas nas carreiras – há uma grande disparidade entre os salários dos níveis mais baixos e os dos níveis superiores, chegando mesmo a ultrapassar 10 mil reais (PINHEIRO, 1998, p.185); o padrão internacional, tomando-se como referência os Estados Unidos, o Canadá e a Europa Ocidental, é de cinco a seis vezes a diferença entre o nível mais baixo e o mais alto da escala hierárquica de salários da Polícia no Brasil;
- Precariedade da investigação criminal – no direito criminal brasileiro a peça fundamental para o processo criminal é a investigação policial. Realizada sob a presidência do Delegado de Polícia, na maioria dos estados os inquéritos policiais são realizados de forma precária, com carências enormes de pessoal e de equipamento;
- policiamento ostensivo: militarizado, autônomo e ineficaz – a constituição de 1988, manteve intocada a organização policial, insensível com a necessidade de desmilitarizar o aparelho de estado depois da ditadura, como condição da plena formalização da democracia; as forças estaduais armadas, como se viu foram produto de um equívoco gerado pela necessidade dos novos governos estaduais se armarem para enfrentar os bandos das oligarquias locais; hoje, quando nenhum governador enfrenta o desafio das oligarquias, essas forças armadas estaduais, na sua atual estruturação, são anacrônicas. Nenhum regime democrático, nem mesmo Estados federados como a Alemanha ou o Canadá, mantêm exércitos à disposição das unidades federadas.

No Estado da Bahia o salário de um nível superior, por exemplo, é de 11 mil reais, contra o de nível inferior de 713 reais (dados de 2000). O que não se justifica, porque os níveis operacionais da instituição policial são aqueles definidos formalmente como responsáveis pelas atividades básicas, os que mantêm, por este âmbito de atuação, uma relação direta com a população à qual servem, seja através do policiamento ostensivo ou da investigação de fatos delituosos; por esta razão, são eles que criam e desenvolvem a imagem da Polícia, desempenhando, desse modo, funções estratégicas, ainda não reconhecidas como tal no plano das políticas governamentais no Brasil. Soldados e sargentos (PM), e agentes de Polícia Civil (PC), homens jovens, com família, estão obrigados a morarem em favelas e em habitações ilegais, condenados a trabalharem como vigilantes particulares o chamado *bico*, submetidos a altos riscos. Para confirmar tal assertiva, há dados de um período em que a maior parte dos policiais, em cidades brasileiras são assassinados durante o *bico* (PINHEIRO, 1998).

Reflexão Crítica sobre o Papel da Polícia no Brasil

O objetivo dessa discussão foi complementar os elementos do quadro referencial sobre a problemática das instituições policiais no Brasil, no exercício da segurança pública, traçando-se um breve histórico sobre esta instituição no país.

A análise, dentro dos limites e delimitações estabelecidas, reafirma a idéia de que as instituições policiais brasileiras estiveram durante todo o tempo de sua história inseridas no quadro da estrutura das relações de poder, como resposta às necessidades de controle, contraditório com a paz e a tranqüilidade social. A ilusão de que a forma de organização política democrática diluísse o arbítrio das práticas institucionais da Polícia foi desfeita no Brasil, no processo de consolidação democrático, vivido após 1988. Ao contrário, o que ocorreu foi uma sólida continuidade de práticas repressivas da Polícia no país que a democracia não alcançou alterar.

Na ordem capitalista, as contradições de classe impõem o papel repressivo da Polícia como mecanismo de controle da ordem social das elites, que, visto desde Engels (1980, p.89), funcionaria como força pública não identificada com o povo.

O que legitima a existência da Polícia nesse campo de múltiplas contradições é a existência de uma confluência de expectativas implícitas entre as exigências impostas pelas elites e pelas não elites a respeito do seu papel. Se de um lado, por exemplo, observa-se que tanto nas classes mais favorecidas como nas populares há uma operação de desumanização em relação aos desviantes e diferentes (que pode ser vagabundos, marginais, bandidos, nordestinos, negros, homossexuais, etc) que autoriza sua brutalização; e se a brutalidade da Polícia, desde o período do colonial, pode representar expectativas sociais na atualidade, como ainda são observadas – pode-se argumentar que não é exatamente esta a forma que a sociedade deseja e, particularmente, as camadas populares. No âmbito dessas controvérsias, imagina-se o desejo social de uma Polícia que respeite o cidadão, relacionando-se com ele no plano da confiança com o outro, portanto no plano da alteridade (KER, 1998).

Na recusa de considerar a *guerra* como um mal absoluto e assim como a *Paz* como um bem absoluto, as duas tendências, no curso do pensamento político dos últimos séculos, expressam os seguintes sentimentos: as guerras são injustas; e de maneira correlata, nem toda paz é justa.

Ambas, mostram um importante aspecto da problemática da segurança pública – a questão do valor. Vê-se a partir daí que a guerra nem sempre é um desvalor, e a paz nem sempre um valor. Desse modo, a guerra e a paz não são valores absolutos. Na acepção mais geral, paz significa ausência (ou cessação, solução) de um conflito (BOBBIO, 2000). Poder-se-ia daí imaginar que a paz não poderia ser a perspectiva estratégica a ser alcançada através da Polícia?

O caráter repressivo da Polícia é uma das formas de ser desta instituição historicamente associada às origens do Estado capitalista, como uma força separada da sociedade, e com a função de garantir a manutenção das condições de existência do emergente poder dessa forma de relações entre os homens (ENGELS, 1980).

Esse caráter visto como mais expressivo nos períodos ditatoriais, em vários países do mundo, particularmente na América Latina, buscou responder à função de controle social do Estado, conforme discutido.

A maneira como os homens se organizaram nas comunidades antigas para resolver os seus problemas de segurança, revela desde a constituição dos antigos estados grego – ateniense, romano, celtas e germanos – que os dirigentes superiores, sejam o *sachem* ou o *chefe militar*, não dispunham de qualquer meio coercitivo.

[...] Os membros da gen deviam-se mutuamente ajuda e proteção, sobretudo auxílio, para vingar injúrias feitas por estranhos. Cada indivíduo confiava sua segurança à proteção da gen – e podia fazê-lo e, qualquer agravo contra ele atingia a gen inteira. (ENGELS, 1980)

Pressupõe-se que o entendimento social, hoje, seja o de que é mais importante educar do que punir. Questiona-se, de um modo geral, se a violência é fruto da desorganização das sociedades ou como punir atos que são próprios da estrutura social?

Além de ter sido criado sobre a ótica da política e não do direito, o sistema criminal funciona para a aplicação das leis, através da mediação de instituições e funcionários comprometidos com o poder. Estes agem de forma diferenciada, surgindo, nesta mediação, os casos de impunidade, geralmente das classes dominantes. Isso, segundo Pegoraro(2002) realimenta a violência. Na verdade, avaliações do processo na sua quase totalidade vêm se fazendo necessárias, considerando-se, além da ótica de quem comete o crime, a de quem pune, um dos maiores avanços na área de criminologia, isto é, uma visão global desse fenômeno.

A Polícia, no seu percurso histórico, existiu apenas nominalmente, na perspectiva de garantir os direitos democráticos e a segurança, incapaz de enfrentar tanto a criminalidade comum violenta, como o crime organizado.